СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА ОВЛАСТЕНИТЕ ЛИЦА ЗА ПРИЕМ НА ПРИЈАВИ

доцент д-р Јован Близнаковски
Институт за социолошки и политичко-правни истражувања
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Организација за безбедност и соработка во Европа
Мисија во Скопје

ДКСК ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
KSHPK KOMISIONI SHTETËROR PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

ВОВЕД

Воведувањето на политиките за заштита на укажувачи („whistleblowers“) е прилично скорешен развој во регионот на Западен Балкан и во Република Северна Македонија. Таквите политики се спроведуваат во светски рамки со цел обезбедување на соодветна заштита за граѓаните кои ќе истапат да пријават повреди на јавниот интерес, коруптивно однесување и злоупотреби во јавниот и во приватниот сектор. Овие индивидуи можат да се најдат под значителен притисок или во опасност за својата благосостојба и благосостојбата на нивните блиски како резултат на укажувачките активности. Земајќи го тоа предвид, сè повеќе држави низ светот се обидуваат да воведат и да унапредат политики кои ќе овозможат соодветна заштита, а како резултат на тоа укажувањето станува сè пораширена пракса.

Оваа студија има цел да понуди истражувачки заклучоци и препораки за јавни политики кои би придонеле за унапредување на политиката на заштита на укажувачи во Република Северна Македонија. Заклучоците и препораките се темелат на наоди од теренско истражување во кое како испитаници учествуваа овластените лица за прием на пријави од укажувачи во државните институции. Овластените лица за прием на пријави претставуваат значајна алка во системот на заштита и имаат соодветен преглед на предностите и слабостите на актуелната нормативна рамка и пракса за заштита на укажувачи. Дополнително, за целите на студијата беа консултирани и достапните секундарни извори за спроведувањето на политиката за заштита на укажувачи во земјата.

Во следните делови, редоследно, понудени се информации за методолошкиот дизајн на истражувањето и достапните секундарни податоци за спроведувањето на националната политика за заштита на укажувачи. Потоа, даден е преглед на најзначајните наоди кои се добиени од интервјуата со овластените лица. Студијата завршува со презентација на изведените заклучоци и со препораки.

МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Главна методолошка алатка за прибирање на податоци за спроведувањето на политиката за заштита на укажувачи во оваа студија е полуструктурираното интервју, спроведено на намерен примерок од единаесет (11) овластени лица за прием на пријави од укажувачи во државните институции. Една од клучните предности на методот на полуструктурирано интервју е што овозможува квалитативен длабински преглед на предизвиците и можностите со кои се соочуваат овластените лица при спроведувањето на политиката за заштита на укажувачи. Дополнително, овие лица имаат директен увид во недостатоците на актуелниот систем и непосредниот разговор со нив овозможува соодветен контекст во кој овие недостатоци можат да бидат истражени. Од друга страна, методот на полуструктурирано интервју на мал примерок не овозможува генерализација на наодите (како што би било можно со целосно структурирана анкета на репрезентативен примерок), па наодите претставени во студијата не треба да бидат генерализирани на ниво на целата „популација“ на овластени лица во државните институции во земјата.

Со цел намалување на ограничувањето предизвикано од малиот број на испитаници, примерокот беше дизајниран на начин со кој беа опфатени различни видови на овластени лица и институции. Така, во примерокот беа вклучени три (3) институции во кои овластеното лице е одговорно за прием на пријави од надворешни и од внатрешни укажувачи[1] и осум (8) институции во кои лицето е одговорно за прием на пријави од внатрешни укажувачи.[2] Беше посветено внимание и на тоа институциите во примерокот да бидат различни по карактер. Така, во истражувањето беа вклучени вкупно три (3) министерства, една (1) единица на локална самоуправа, пет (5) регулаторни институции и два (2) инспекторати. Во однос на родовата распределба, четири (4) од интервјуираните лица за прием на пријави се мажи, а седум (7) се жени.

Сите разговори со интервјуираните лица се одвиваа по стандардизиран прашалник во кој беа опфатени следните теми: 1) Професионална заднина на овластеното лице и досегашно искуство во прием на пријави од укажувачи; 2) Работен процес во врска со работата по пријави; 3) Услови за работа во врска со работата по пријави; 4) Начини на комуникација со потенцијалните укажувачи; 5) Соработка со другите институции во системот за заштита на укажувачи и 6) Перцепции за ефикасноста на системот. Со десет (10) испитаници интервјуата беа спроведени лице в лице (претежно на работното место на испитаникот), додека едно (1) овластено лице инсистираше на писмена комуникација, по што интервјуто беше спроведено преку писмен одговор. Сите контактирани овластени лица со кои се воспостави двонасочна комуникација прифатија учество на интервјуто. Интервјуата беа спроведени во периодот мај – јули 2022 година.

Сепак, со дел од лицата со кои стапи во контакт истражувачот не можеше да се воспостави двонасочна комуникација, иако беа користени службените канали наведени на интернет-страниците на соодветните институции (електронска пошта и телефон). Ова беше случај со три (3) потенцијални испитаници каде што телефонските броеви за пристап до лицето воопшто не функционираа, а повратен одговор не пристигнуваше ни при обидот за комуникација преку електронска пошта. Истражувачот оствари контакт и со уште едно (1) лице од државна институција наведено на службената интернет-страница, при што беше добиен одговор дека тоа лице веќе месеци наназад не е вработено во соодветната институција. Овие тешкотии за пристап до некои од овластените лица се илустративни и за проблемите кои потенцијалните укажувачи можат да ги искусат при обидот да го остварат своето право на заштита.

[1] Во согласност со Законот за заштита на укажувачи, заштитено надворешно пријавување може да се спроведе до четири институции: Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата и Народниот правобранител. Види: Закон за заштита на укажувачи. „Службен весник“ бр. 196 од 10.11.2015, член 5.

[2] Во согласност со Законот за заштита на укажувачи, заштитено внатрешно пријавување може да се спроведе до секоја јавна институција и до субјектите во приватниот сектор со најмалку десет вработени лица. Види: Ибид., член 5.

ЗАДНИНА НА ПОЛИТИКАТА ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИ

Политиката на заштита на укажувачи се спроведува во Република (Северна) Македонија од март 2016 година. Законската рамка која овозможува заштитено укажување е усвоена во ноември 2015 година, во екот на политичката и институционална криза предизвикана од објавените наоди за нелегално следење на комуникациите и како резултат на преговорите на четирите најголеми политички партии кои имаа цел да доведат до нејзино завршување. Законското решение што се применува денес е резултат на политички компромис кој овозможи нормирање на укажувачката пракса (земајќи предвид дека наодите за масовното следење на комуникациите произлегоа од случај на јавно укажување), при тоа ограничувајќи ја можноста за употреба на откриените прислушувани разговори во јавната сфера и во постапувањето на судските органи. Во таа смисла, Законот за заштита на укажувачите (во продолжение: Законот) беше дел од поголем пакет на реформи кои доведоа до завршување на кризата во 2017 година.

Со Законот беа предвидени три можности на заштитено пријавување: 1) заштитено внатрешно пријавување (кое се спроведува во јавниот или во приватниот правен субјект во кој укажувачот е вработено лице или соработник); 2) заштитено надворешно пријавување (кое може да се спроведе од секој граѓанин во една од четирите назначени институции: Министерството за внатрешни работи; надлежното јавно обвинителство; Државната комисија за спречување на корупцијата, во продолжение: ДКСК; и Народниот правобранител) и 3) заштитено јавно пријавување (кое се спроведува со пренесување на информации во јавната сфера по претходно спроведено надворешно или внатрешно укажување кое не довело до значителни дејствија на надлежните институции). За спроведување на укажувачките активности, Законот пропишува дека секоја јавна институција и приватен субјект со најмалку десет вработени мора да овласти лице за прием на пријави од укажувачи. Условите кои се потребни за работа на овие лица, како и нивните лични квалификации (како и обврските на раководните лица на јавните и приватните субјекти) беа понатаму пропишани со посебни правилници донесени од Министерството за правда во март 2016 година.[3] Во однос на условите, правните субјекти се должни да им обезбедат посебен простор и опрема за работа на овластените лица со цел заштита на доверливоста и идентитетот на укажувачите, како: посебна просторија за прием на странки, посебен компјутер заштитен со единствено корисничко име и лозинка, посебна електронска пошта заштитена со единствено корисничко име и лозинка, посебен приемен штембил и деловодник, посебно поштенско сандаче и телефонска линија, како и заштитен документарен орман каде што се чува документацијата која е создадена и примена во текот на заштитеното пријавување. Во однос на личните квалификации на овластените лица, беа пропишани следните услови: вработеност на високо раководно место; високо образование

[3] Министерството за правда донесе три правилници кои дополнително ја нормираат областа на заштита на укажувачи. Види: 1) Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор. Министерство за правда, „Службен весник“ бр. 46 од 8.03.2016 година; 2) Правилник за заштитено надворешно пријавување. Министерство за правда, „Службен весник“ бр. 46 од 8.03.2016 година; 3) Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор. Министерство за правда, „Службен весник“ бр. 46 од 8.03.2016 година.

во областа на правните, безбедносните или економските науки; поседување на безбедносен сертификат и минато работно искуство во слични активности. Во подоцнежниот период, ДКСК подготви и Стратегија за промоција на системот за заштита на укажувачи (2019)[4] и софтвер кој овозможува криптиран начин на комуникација меѓу овластените лица во институциите и ДКСК во врска со пријавувањето на случаи (2021).[5]

Непосредно по усвојувањето на нормативната рамка за заштита на укажувачите, државата испрати барање до Советот на Европа за добивање мислење од Венецијанската комисија во однос на текстот на Законот. Венецијанската комисија, во Мислењето усвоено во март 2016,[6] заклучи дека Законот е позитивен развој во националната легислатива, укажувајќи на потреби од промени во однос на заштитеното јавно пријавување во насока на специфицирање на условите во кои заштитеното јавно пријавување може да се спроведува,[7] како и во однос на опсегот, условите и исклучоците под кои потенцијалните укажувачи би добиле заштита (вклучувајќи ги и кривичните санкции и граѓанската одговорност освен дисциплинските санкции на работното место). Дел од овие забелешки беа адресирани во измени и дополнувања на Законот кои беа усвоени од Собранието во февруари 2018 година.[8] Собранието усвои и дополнителни измени во октомври 2020 година, со кои беа намалени глобите за правните и раководните лица за непочитување на законските одредби.[9] Останува нејасно која е мотивацијата на законодавецот за последните промени, со оглед на тоа дека Законот се соочува со тешкотии во спроведувањето, како што ќе покажат и следните сегменти на оваа анализа. Измените кои ги намалија глобите беа критикувани и од Транспаренси интернешнл Македонија,[10] организација која се фокусира на заштитата на укажувачите како една од своите главни програмски определби.

Законското решение продолжи да биде предмет на експертска анализа и во подоцнежниот период, при што беа лоцирани дополнителни слабости кои ја поткопуваат националната политика за заштита на укажувачи. Во анализата подготвена во 2020 година од професорот

---

[4] ДКСК. 2019. Стратегија за промоција на системот за заштита на укажувачите во Република Северна Македонија. Скопје, 15 март 2019. https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Strategija.pdf

[5] Види: ДКСК. 2021. Софтвер за заштита на укажувачи. https://dksk.mk/%d0%b0%d0%bf%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d0%ba%d0%b0%d0%b6%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%87%d0%b8/.

[6] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). 2016. Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the Law on the Protection of Whistleblowers of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Opinion No. 829 / 2015. Strasbourg, 15 March 2016.

[7] Ибид. Според Венецијанската комисија, тие услови се следните: во случаи на невоспоставена процедура за надворешно или внатрешно пријавување, недобивање на повратна информација во законскиот рок и непреземање на мерки во врска со откриените наоди.

[8] Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачи. „Службен весник" бр. 35 од 23.2.2018 година.

[9] Закон за изменување на Законот за заштита на укажувачи. „Службен весник" бр. 257 од 29.10.2020 година.

[10] Види: Транспаренси интернешнл Македонија. 2020. Намалените глоби во законот за укажувачи ќе донесат уште послаба негова примена. Укажувач.мк. 9 декември 2020. https://ukazuvac.mk/2020/12/09/namalenite-globi-vo-zakonot-za-ukazhuvachi-kje-donesat-ushte-poslaba-negova-primena/.

Дејвид Луис (експерт на Советот на Европа)[11] беше посочено дека националната законодавна рамка во одреден степен отстапува од меѓународните добри практики, при што беа понудени препораки за унапредување. Препораките од оваа анализа беа насочени кон отстранување на фокусот од мотивите на потенцијалниот укажувач (кои во сегашната рамка се предмет на проверка), пошироко дефинирање на поимот „укажувач“ (кој во сегашната рамка ги исклучува лицата кои не направиле пријава, иако имале сознанија за одредени дејствија), вклучување на обврска на институциите да преземат мерки во однос на откриените наоди, проширување на мерките кои овозможуваат заштита против одмазда, вметнување на одредби за неказнивост на укажувачите во процеси на граѓанска и кривична одговорност, како и креирање на мерки за промоција на законодавството за укажувачи кон пошироката јавност. Друга студија, со регионален опфат, подготвена од Коалицијата на Југоисточна Европа за заштита на укажувачи во 2022 година, посочи дека земјата не објавува информации за бројот на барања за заштита од одмазда од страна на укажувачите. Транспаренси интернешнл Македонија, пак, неодамна изготви список на овластени лица за прием на пријави од укажувачи во јавните институции,[12] заклучувајќи дека именувањето на такви лица е најретко во институциите од судската власт – судовите и јавните обвинителства.[13]

Во пракса, очигледно е дека спроведувањето на Законот од 2016 до денес се одвива бавно и изразито неконзистентно.[14] Само мал дел од јавните правни субјекти имаат назначено лица за прием на пријави од укажувачи – според регистарот на ДКСК само 178 институции (приближно 13% од вкупно 1324) заклучно со 30 јуни 2021 година имаат овластено лица за прием на пријави од укажувачи. Од групата на институции назначени за заштитено надворешно пријавување, само Јавното обвинителство воопшто нема назначено такво лице. Од оваа институција сметаат дека Законот е практично неприменлив во нивната работа затоа што многу слични обврски произлегуваат од законската рамка за кривичната постапка, која пак воопшто не го спомнува терминот „укажувачи“.[15] Сепак, бројот на

[11] Lewis, David. 2020. Assessment of compliance of the Macedonian legislative framework on whistleblower protection with international standards and good practices. ECCD-HFII-AEC-MKD-TP3-2020.

[12] Списокот на Транспаренси интернешнл Македонија може да се погледне на следното мрежно место: https://ukazuvac.mk/wp-content/uploads/2022/06/institucii-so-ovlasteni-lica-za-priem-na-prijavi-1.pdf.

[13] Транспаренси интернешнл Македонија. 2022. Работилница на тема: „Пет години од имплементацијата на Законот за заштита на укажувачи“. Значењето на овој закон во борбата против корупцијата (документ доставен во рамки на работилницата).

[14] Статистичките показатели прикажани во следниот дел од студијата се извлечени од годишните извештаи за работата на ДКСК. Види: ДКСК. 2017. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2016 година, стр. 38–39; ДКСК. 2020. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2019 година, стр. 40–47; ДКСК. 2021. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2020 година, стр. 40–46; ДКСК. 2022. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2021 година, стр. 43–49.

[15] Оваа констатација е изведена од неодамнешното (мај 2022 година) обраќање на шефот на Основното јавно обвинителство Скопје во рамки на работилницата „Пет години од Законот за заштита на укажувачи“, спроведена од Транспаренси интернешнл Македонија. Обраќањето може да се погледне на следното мрежно место: Транспаренси интернешнл Македонија. 2022. Работилница: Пет години од имплементацијата на Законот за заштита на укажувачи. 18 мај 2022, https://www.youtube.com/watch?v=IWXPvh2Kec4 (обраќањето почнува на 1:00:45).

институции кои имаат назначено овластени лица се зголемува од година во година, сугерирајќи благ позитивен тренд во однос на спроведувањето на Законот (во 2019 бројот на институции со овластени лица изнесувал 105 или 8%, види Графикон 1).

Јавните и приватните правни субјекти имаат и законска обврска да доставуваат полугодишни извештаи за бројот на примени пријави од укажувачи. Сепак, бројот на правни субјекти кои доставуваат такви извештаи е особено мал и е највисок во 2021 година, кога вкупно 83 субјекти доставиле извештаи во првата половина на годината, а 82 субјекти во втората половина. Повторно, бројот на правни субјекти кои доставиле пријави минимално се зголемува од година во година (види Графикон 2).

Според статистиката на ДКСК, досегашниот број на примени пријави е, исто така, низок. Во изминатите пет години (2016 – 2021) биле примени вкупно 67 пријави од укажувачи. Првите пријави се регистрирани во втората половина на 2018 година, кога една институција известила за две примени пријави од внатрешни укажувачи. Веќе во 2019 година самата ДКСК примила вкупно 19 пријави од укажувачи. Во следните две години бројот на пријави се зголемува: во 2020 година правните субјекти известиле за примени вкупно 21 пријава, а во 2021 година за вкупно 44 пријави. Бројот на правни субјекти кои ги примиле овие пријави е, исто така, низок – во првата половина на 2020 година пет субјекти известиле за пријави, а во втората половина – четири. Во 2021 година овој број бил четири и три субјекти, соодветно (види Графикон 3). Изминатите три години (2019, 2020 и 2021) сугерираат позитивно раздвижување во политиката на заштита на укажувачите, но бројот на пријави и институциите кои известуваат за пријави останува изразито низок, факт кој сугерира потреба за одредени интервенции кои ќе ја зајакнат политиката на заштита.

Ниската искористеност на можностите за заштитено пријавување е несомнено поврзана и со ниското информирање на јавноста за праксата на укажување. Во неодамнешно телефонско истражување на јавното мислење (август – септември 2020 година), спроведено на репрезентативен примерок на граѓани, беше констатирано дека само приближно една третина од испитаниците (34%) знаат што значи терминот „укажувач“, додека приближно половина од испитаниците (46%) изјавиле дека немаат никакво познавање за терминот.[16] Дополнително, близу половина од испитаниците изјавиле дека сметаат дека е „генерално неприфатливо за луѓето да зборуваат за сериозни неправилности во работната организација“ (48%),[17] наод кој укажува на раширена перцепција за можни реперкусии од укажувањето. Земено генерално, се чини дека во македонското општество постои ниска подготвеност за укажување, како и широко

[16] State Commission for Prevention of Corruption and M-Prospect. 2020. Report on Quantitative Research on Citizens' Perceptions and Attitudes to Whistleblowers in North Macedonia, стр. 13.
[17] Ибид., стр. 7.

непознавање за придобивките од укажувачките активности, но и за распространет страв од можна одмазда.

НАОДИ ОД ИНТЕРВЈУАТА

Професионален профил на овластените лица

Повеќето интервјуирани испитаници – овластени лица за прием на пријави од укажувачи – се релативно скоро назначени на своите позиции (девет од испитаниците биле назначени во периодот 2019 – 2022, а само еден од самиот почеток на спроведувањето на Законот во 2016 година). Во најголем број случаи самите испитаници претставуваат први овластени лица за прием на пријави од укажувачи во своите институции. Онаму каде што испитаниците ја презеле позицијата од свој претходен колега тоа го направиле по заминувањето од институцијата на претходното овластено лице (поради пензионирање или промена на работното место), или по процена на раководното лице дека е потребна кадровска промена. Сите испитаници што ја презеле функцијата од претходно овластено лице изјавија дека немало никакво формално и структурирано пренесување на знаење во врска со постапувањето по пријави од укажувачи, но дека ги искористиле неформалните контакти со своите претходници за подобро да се запознаат со работата.

Повеќето интервјуирани испитаници известија дека посетувале специјализирани обуки за заштита на укажувачи организирани од ДКСК по преземањето на позицијата. Сепак, дел од испитаниците изјавија дека никогаш не посетиле специјализирана обука. Исто така, дел од испитаниците потенцираа дека им е потребно дополнително обучување за поефикасна работа по предмети од укажувачи.

Без исклучок, сите интервјуирани овластени лица ги поседуваат неопходните квалификации пропишани со правилниците на Министерството за правда, но не сите поседуваат безбедносни сертификати. Во повеќето случаи во кои лицето поседува безбедносен сертификат е назначено на позицијата пред добивањето на сертификатот. Сите испитаници, без исклучок, имаат значително искуство во работа со предмети во своите институции и имаат раководна функција, во согласност со нормативните прописи.

Назначување на овластените лица

Назначувањето на овластените лица најчесто се одвива по претходна комуникација со раководното лице во институцијата, при што овластеното лице изразило отворена подготвеност да ја преземе позицијата. Сепак, во мал број од случаите, овластените лица добиле само писмена одлука за нивното назначување, без претходна информација или без консултација за нивната подготвеност да ја преземат функцијата.

Во речиси сите од интервјуираните случаи назначувањето на лицето овластено за прием на пријави од укажувачи не е проследено со информација до вработените во институцијата за постоењето на такво лице. Особено во однос на внатрешното пријавување ваквата пракса може да влијае негативно за остварување на целите на Законот, со оглед на тоа

дека самите вработени не се непосредно информирани за можноста на укажување во рамките на својата институција, како и за лицето кај кое можат да го сторат тоа.

Работа по пријави

Речиси сите интервјуирани испитаници (освен двајца) известија дека во својата досегашна работа добиле пријави со назнака „укажување“, но разговорот за содржината на пријавите открива дека само во ретки случаи се работи за вистински укажувачки пријави во согласност со законската дефиниција. Оваа пракса е особено распространета во институциите кои се дел од системот за внатрешно пријавување, каде што често се обраќаат граѓани до овластените лица, но не со наоди за злоупотреба на јавниот интерес, туку со цел да решат некој проблем кој претставува дел од редовната работа на конкретната институција. Едноставно, граѓаните пристапуваат до овластените лица во обид да воспостават контакт со надлежната институцијата и да остварат право кое претставува дел од редовната работа. Само еден испитаник – овластено лице за внатрешно пријавување извести за примена пријава која се однесува на укажување од страна на вработен во институцијата. Сепак, овластените лица за прием на пријави од укажувачи постапуваат и по таквите „неукажувачки“ пријави, прераспределувајќи ја пријавата кон надлежниот сектор во институцијата или кон друга институција, доколку е соодветно, во согласност со предметот на пријавата. Дополнително, само еден од испитаниците од институциите каде што може да се спроведе заштитено надворешно пријавување извести за прием на укажувачки пријави, а втор за минат прием на само две пријави кај претходното овластено лице. Овие трендови се загрижувачки и не се во согласност со целите на Законот.

Услови за прием и постапување по пријави

Во согласност со нормативната рамка, овластените лица за прием на пријави од укажувачи треба да располагаат со одредени предуслови за да можат да ја извршуваат својата работа, како што се: посебни простории, компјутер, телефон, поштенско сандаче, деловодна книга и сл. Наодите добиени од интервјуата откриваат дека ова ретко е случај: само мал дел од испитаниците потврдија дека ги поседуваат сите просторно-технички услови за прием на пријави од укажувачи, во согласност нормативната рамка. Кај мнозинство од интервјуираните не се испочитувани просторните услови (овластеното лице нема посебна канцеларија за прием на странки), приближно половина од испитаниците немаат на располагање посебен заклучен орман, а неколкумина немаат ниту посебна деловодна книга и штембил. Постоењето на посебно поштенско сандаче е особено ретко, но повеќето од испитаниците располагаа со посебен телефон, компјутер и адреса за електронска пошта до кои само тие имаат пристап. Ваквата ситуација е особено обесхрабрувачка во однос на заштитата на доверливоста при укажувањето и е нешто што во најскоро можно време треба да се адресира.

Начини на комуникација со потенцијалните укажувачи

Главен практикуван канал на комуникација со потенцијалните укажувачи е електронската пошта по која пристигнуваат најголем дел од регистрираните пријави. Дел од овластените лица практикуваат и телефонска комуникација додека комуникацијата лице в лице е најмалку застапен начин преку кој пристигнуваат пријави. Едно овластено лице сподели приказна за тоа дека потенцијалниот укажувач му споделил документи во јавен простор поради недостиг од друго место каде што можеле да се сретнат.

Соработка со останатите институции од системот за заштита на укажувачи

Овластените лица за прием на пријави од укажувачи соработуваат со останатите институции од системот за заштита на укажувачи на различни начини. Дел од испитаниците ја истакнаа соработката со ДКСК, на која се гледа како на главен извор на информации за сите нејасности и прашања што произлегуваат од приемот на пријави од укажувачи. Оваа комуникација е сепак повеќе неформална и се сведува на пренос на совети и мислења околу тоа како да се постапи во врска со добиените пријави. Само едно од интервјуираните овластени лица извести дека го користи софтверот на ДКСК за заштита на укажувачи. Едно овластено лице потенцира дека се обраќа со прашања и до Министерството за правда, а друго овластено лице дека развило постојана комуникација со Јавното обвинителство во однос на одреден предмет. Дел од овластените лица комуницираат и соработуваат меѓу себе, во ситуации кога ќе се заклучи дека одредена пријава од надворешно лице е посоодветна за постапување од страна на друга институција (ова се однесува на „неукажувачките“ пријави објаснети погоре). Тројца од испитаниците отворено изјавија дека немаат апсолутно никаква соработка со останатите институции во системот на заштита на укажувачи, а некои од нив истакнаа дека досега немало никаква потреба за тоа.

Ставови за ефективноста на системот за заштита на укажувачи

Во текот на разговорот, испитаниците беа прашани да дадат и своја оцена за досегашната ефективност на целокупниот систем за заштита на укажувачи. Покрај општата констатација (широко споделена од испитаниците) дека спроведувањето на Законот не довело до никакви крупни промени во однос на заштита на јавниот интерес од злоупотреби, во текот на овој дел од разговорот се издвоија неколку теми на дискусија кои се директно извлечени од личното искуство на овластените лица. Дел од испитаниците (вклучително овластени лица за надворешно и внатрешно пријавување) изразија отворена скепса дека внатрешното пријавување може воопшто да профункционира во земјата. Контекстот на мали работни средини, во кои „секој се познава со секого“, во комбинација со стравот од можна одмазда за евентуалните обелоденети повреди на јавниот интерес, беа посочени како главна причина за ваквата ситуација. Поврзано со ова, дел од испитаниците отворено се залагаа за позасилена промоција и фокус кон надворешното пријавување на сметка на внатрешното како можен позитивен чекор кој би довел до поголема примена на Законот во следните години.

Дел од испитаниците се осврнаа на квалитетот на законското решение, истакнувајќи дека за нив лично Законот не е докрај јасен во однос на процедурите што треба да ги преземат како овластени лица. Дел искажаа дилеми во однос на тоа како да се продолжи во услови на недостиг од докази за откриените наоди, истакнувајќи дека тие самите не се во можност да обезбедат цврсти докази и дека, следствено, не можат да продолжат да постапуваат по пријавите. Кај друг дел од испитаниците беше искажана отворена дилема во однос на дел од пријавите што ги примаат, при што доминираше прашањето дали одредени пријави треба да се заведат како укажувачки пријави или како претставки кои треба да бидат третирани во рамки на редовната работа на институциите. Едно овластено лице истакна дека смета дека Законот во одредени членови е во судир со законот кој го уредува работењето на неговата матична институција, ситуација која за тоа овластено лице креира многу нејасности околу процедурите што треба да се преземат.

Друга тема која беше прилично честа кај испитаниците е потребата од дополнителни обуки за работата на прием на пријави од укажувачи. Дел од испитаниците аргументираа дека дополнителни обуки и информации за обврските што произлегуваат од Законот се нужни за нивната понатамошна работа. Последната тема за која широко се дискутираше е потребата од јавна промоција на Законот и особено јавното информирање за евентуалните „успешни приказни“, кои, според значителен дел од испитаниците, би требало да придонесат кон зголемување на бројот на укажувачките пријави. Кај повеќето од испитаниците доминираше констатацијата дека Законот не е доволно познат меѓу населението и дека ова непознавање на правата што произлегуваат од заштитеното пријавување влијае особено негативно за успешното спроведување на политиката за заштита на укажувачи.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Ова истражување идентификува повеќе недостатоци во спроведувањето на Законот за заштита на укажувачите во Република Северна Македонија. Идентификуваните недостатоци се сумирани во овој дел во форма на истражувачки заклучоци. Под секој заклучок понудена е препорака за унапредување на јавната политика за заштита на укажувачи во земјата. Заклучоците и препораките се накратко елаборирани и можат да претставуваат основа за понатамошни дискусии во насока на унапредување на политиката и праксата за заштита на укажувачи.

Заклучок 1. Значителен дел од пријавите кои се заведуваат како „укажувачки“ по својата содржина се пријави кои се однесуваат на редовната работа на институциите, односно не претставуваат вистинско укажување во согласност со дефиницијата во Законот.

Презентираниот заклучок претставува еден од главните наоди на ова истражување и најзагрижувачка точка во спроведувањето на политиките за заштита на укажувачи. Без корекција на оваа пракса постои ризик од понатамошно ослабување на системот за заштита на укажувачи поради недоволни резултати. Потребно е да се покаже успешност

на целокупниот систем на заштита за да се стимулира укажувачката пракса меѓу населението.

Препорака 1.1. Понатамошно обучување на овластените лица за прием на пријави за тие самите да можат да направат јасна разлика меѓу укажувачките пријави и останатите пријави.

Значителен дел од овластените лица кои беа интервјуирани искажаа загриженост дека е тешко да се направи разлика меѓу укажувачките пријави и останатите пријави што ги добиваат. Ова може да се надмине со понатамошно обучување на овластените лица и со креирање јасни насоки, кои ќе им овозможат јасно разликување на видовите на пријави. Овие активности треба да бидат спроведени од ДКСК, како централна институција во системот на заштита на укажувачи.

Заклучок 2. Дел од овластените лица ја преземаат позицијата без поседување на сертификати за безбедност.

Иако сите интервјуирани овластени лица ги поседуваа потребните квалификации за извршување на функцијата, беше утврдено, сепак, дека дел од нив стапуваат на позицијата без да поседуваат сертификати за безбедност. Ова ги става самите овластени лица и потенцијалните укажувачи во ризици во однос на спроведување на принципот на доверливост. Дополнително, за институциите кои воопшто не располагаат со класифицирани информации оваа одредба е прострога и во пракса може да доведе до оправдано прекршување на нормативната рамка, што пак може да го загрози законскиот интегритет на процесот. Ваквата ситуација може да се надмине со добивање на сертификатите пред стапувањето на позицијата, а не потоа, или пак со изземање од оваа обврска на институциите кои не располагаат со класифицирани информации.

Препорака 2.1. Раководните лица во институциите мораат да се осигурат дека кандидатите за овластени лица ги поседуваат сите неопходни лични услови пред стапувањето на позицијата.

Пожелно е да се пролонгира назначувањето на лицата за овластени за прием на пријави сè до добивањето на безбедносните сертификати, во спротивност постои можност од прекршување на нормативната рамка, што може да им наштети на постапките што произлегуваат од укажувачки активности. Раководните лица во институциите мораат да се осигурат дека се исполнети сите услови, во согласност со правилниците на Министерството за правда пред стапувањето на лицето на позицијата.

Препорака 2.2. Усвојување на измени во правилниците на Министерството за правда со кои ќе се предвидат услови за изземање од обврската за безбедносни сертификати за оние институции што не располагаат со класифицирани информации.

Таквите измени ќе овозможат да се запази законскиот интегритет на процесот: институциите кои не располагаат со класифицирани информации нема да бидат обврзани

да добиваат безбедносни сертификати за своите овластени лица. Ова ќе ја зајакне флексибилноста во именувањето на овластените лица и ќе создаде поповолни услови за што повеќе институции да назначат лица за постапување по пријави од укажувачи.

Заклучок 3. Во повеќе институции присутна е пракса на недоволно информирање на вработените лица за заштитеното пријавување.

Таквата пракса ја ослабува борбата за заштитата на јавниот интерес, особено во однос на заштитеното внатрешно пријавување. Секое назначување на лице овластено за прием на пријави треба да биде проследено со општа информација до сите вработени за постоењето на такво лице, како и во однос на правата за заштита кои произлегуваат од нормативната рамка. Оваа информација треба да се проследи од страна на раководното лице во институцијата. На тој начин може да се зголеми довербата во процесот на заштита, која во овој момент е на навистина ниско ниво.

Препорака 3. Раководните лица мора да се заложат за интегритетот на процесот на внатрешно пријавување преку навремено информирање на сите вработени за назначеното овластено лице, евентуалните промени кај овластеното лице, контактите преку кои може да се дојде во комуникација со овластеното лице и за правата и обврските што произлегуваат од законската рамка.

Заклучок 4. Значителен дел од институциите ги немаат обезбедено просторно-техничките услови пропишани со законската рамка за прием на пријави од укажувачи.

Повеќето од интервјуираните овластени лица потврдија дека не ги поседуваат просторно-техничките услови за прием на пријави од укажувачи. Ова може да влијае негативно на исполнување на принципот на доверливост и може да ги обесхрабри потенцијалните укажувачи од поднесување пријави.

Препорака 4. Раководните лица мора да се осигурат дека сите просторно-технички услови се исполнети пред назначувањето на овластени лица. Доколку институцијата не е во можност да ги обезбеди потребните услови (поради буџетски и останати ограничувања), потребно е тоа да им биде јасно соопштено на надлежните институции, а назначувањето на овластените лица да се пролонгира. Вработените во таквите институции треба да бидат информирани дека можат да поднесат укажувачки пријави во институциите за заштитено надворешно пријавување.

За исполнување на оваа препорака потребни се измени во законската рамка кои ќе предвидат можни исклучоци на задолжителното правило дека секоја институција мора да овласти лице за прием на пријави. Ваквиот пристап би бил поцелисходен затоа што ќе го намали притисокот врз институциите и раководните лица да овластат лице во контекст на објективна неможност да се исполнат законските предуслови. Вработените лица во таквите

институции треба да бидат информирани за можноста за заштитено надворешно пријавување.

Заклучок 5. Дел од овластените лица не поседуваат доволно информации и знаења за ефикасна работа по пријави од укажувачи.

Оваа констатација е директно изведена од спроведените интервјуа во кои дел од испитаниците отворено искажаа сомнеж околу тоа дали доследно ги спроведувале нормативните одредби при работата со пријави. Еден од начините за надминување на оваа состојба е преку систематско континуирано обучување на овластените лица, во согласност со предизвиците со кои се соочуваат.

Препорака 5.1. Креирање и спроведување на план за обучување и размена на знаења на овластените лица.

ДКСК, како централна институција во системот за заштита на укажувачи, треба да креира и да спроведе план за обучување и размена на знаења меѓу овластените лица. Поконкретно, секое овластено лице треба да помине иницијална обука пред стапувањето на позицијата и ова треба да биде направено систематски и без исклучоци. За да се иницира ваква пракса, ќе бидат потребни промени во правилниците на Министерството за правда кои поблиску ги опишуваат условите што треба да ги поседуваат овластените лица пред стапувањето на позицијата (вметнување на одредби во кои иницијалното обучување ќе биде задолжително). Дополнително, би било корисно доколку периодично се одржуваат работилници на конкретни теми кои самите овластени лица ги гледаат како проблематични во својата работа. Тие работилници можат да функционираат како форуми за размена на искуства и знаења меѓу самите овластени лица. Обуките и работилниците треба да бидат вклопени во систематски разработен план, кој пак ќе се темели на процена на проблемите и предизвиците со кои се соочуваат овластените лица (види Препорака 5.2.).

Препорака 5.2. Периодично следење на потребите и предизвиците на овластените лица со цел придобивање податоци за планот за обучување и размена на знаења.

Со цел прибирање податоци за потребите на овластените лица, оваа анализа предлага периодично квантитативно следење на работата на овластените лица и предизвиците и проблемите со кои се соочуваат. Ова би можело да се направи со лонгитудинална електронска анкета која би се испраќала на периоди до сите регистрирани овластени лица. Податоците добиени преку анкетата може да бидат особено корисни за креирање на план за обуки и размена на знаења, но и за следење на целокупното спроведување на Законот.

Заклучок 6. Голем дел од институциите што учествуваат во системот на заштитено пријавување (вклучително и институции за заштитено надворешно пријавување, како и институции за заштитено внатрешно пријавување) не ги исполнуваат законски пропишаните обврски и надлежности.

Достапните податоци говорат дека само мал дел од институциите имаат назначено овластени лица за прием на пријави од укажувачи. Една од институциите која е назначена за заштитено надворешно пријавување – Јавното обвинителство, нема назначено такво лице. Таквата пракса во голема мера го повредува интегритетот на процесот.

Препорака 6.1. Сите институции кои имаат законски пропишани обврски и надлежности, а кои не започнале со имплементацијата на политиките за заштита на укажувачи треба итно и недвосмислено да го отпочнат тој процес.

Препорака 6.2. Сите институции кои се дел од заштитеното надворешно пријавување ревносно треба да се заложат за што поцелисходна имплементација на политиката за заштита на укажувачи во земјата.

Заклучок 7. Меѓуинституционалната соработка во однос на имплементацијата за политиките за заштита на укажувачи е ограничена, нередовна и неконзистентна.

Слабата меѓуинституционална соработка има значителни негативни ефекти кон ефективната имплементација на заштитувачките политики. Секое зајакнување на соработката може да влијае позитивно на зајакнување на праксата и ефектите од заштитата.

Препорака 7. Сите институции кои се дел од заштитеното надворешно пријавување треба да ја стимулираат меѓуинституционалната соработка во имплементацијата на политиките на заштита на укажувачи.

*****

Препораките предложени во оваа студија не се во судир со претходните препораки предложени од страна на Венецијанската комисија, Советот на Европа, Коалицијата на Југоисточна Европа за заштита на укажувачи и Транспаренси интернешнл Македонија (опишани во делот „Заднина“). Некои од тие препораки беа окарактеризирани како пожелни и во текот на интервјуата со овластените лица. Корисно е кон крајот на оваа студија на јавна политика да се напомене дека спроведувањето на политиката на заштита на укажувачи во Република Северна Македонија би се зајакнала и доколку законски се зајакне опсегот на условите под кои укажувачите ќе можат да добијат заштита (препорака на Венецијанската комисија), политиката на заштита пошироко да се промовира во јавноста (препорака на Советот на Европа) и доколку земјата преземе обврска да објавува информации за бројот на барања за заштита од одмазда од страна на укажувачите (Коалиција на Југоисточна Европа за заштита на укажувачи). Спроведувањето на Законот би се зајакнало и доколку не се намалуваат глобите за раководните и правните лица за непочитување на одредбите (забелешка на Транспаренси интернешнл Македонија). Со оглед на тоа дека овие препораки се елаборирани од наведените субјекти, тие не се застапени во сегашната студија, иако секако вреди да се поддржат со цел унапредување на политиката на заштита на укажувачи во Република Северна Македонија.

КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

ДКСК. 2017. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2016 година

ДКСК. 2020. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2019 година

ДКСК. 2021. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2020 година

ДКСК. 2022. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2021 година

ДКСК. 2019. Стратегија за промоција на системот за заштита на укажувачите во Република Северна Македонија. Скопје, 15 март 2019. https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Strategija.pdf

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). 2016. Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the Law on the Protection of Whistleblowers of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Opinion No. 829 / 2015. Strasbourg, 15 March 2016

Закон за заштита на укажувачи. „Службен весник" бр. 196 од 10.11.2015

Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачи. „Службен весник" бр. 35 од 23.2.2018 година

Закон за изменување на Законот за заштита на укажувачи. „Службен весник" бр. 257 од 29.10.2020 година

Lewis, David. 2020. Assessment of compliance of the Macedonian legislative framework on whistleblower protection with international standards and good practices. ECCD-HFII-AEC-MKD-TP3-2020

Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор. Министерство за правда, „Службен весник" бр. 46 од 8.03.2016 година

Правилник за заштитено надворешно пријавување. Министерство за правда, „Службен весник" бр. 46 од 8.03.2016 година

Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор. Министерство за правда, „Службен весник" бр. 46 од 8.03.2016 година

State Commission for Prevention of Corruption and M-Prospect. 2020. Report on Quantitative Research on Citizens' Perceptions and Attitudes to Whistleblowers in North Macedonia

Транспаренси интернешнл Македонија. 2020. Намалените глоби во законот за укажувачи ќе донесат уште послаба негова примена. Укажувач.мк. 9 декември 2020. https://ukazuvac.mk/2020/12/09/namalenite-globi-vo-zakonot-za-ukazhuvachi-kje-donesat-ushte-poslaba-negova-primena/

Транспаренси интернешнл Македонија. 2022. Работилница на тема: „Пет години од имплементацијата на Законот за заштита на укажувачи". Значењето на овој закон во борбата против корупцијата (документ доставен во рамки на работилницата)

Транспаренси интернешнл Македонија. 2022. Работилница: Пет години од имплементацијата на Законот за заштита на укажувачи. 18 мај 2022, https://www.youtube.com/watch?v=IWXPvh2Kec4